

国有林场人力资源开发的现状、问题与对策

——以红花尔基林场为例

学生处 庄首建

【摘要】 国有林场无疑是我国生态文明建设的重要载体,但就目前来看,我国国有林场人力资源开发存在投入不足、方式单一、体系不完善、教育供给不足、培训体系薄弱等问题,严重影响国有林场的发展和转型。笔者建议,从引导人力资源开发意识、完善相关制度、引导林农参与管理、落实规划工作和提高人员收入五个方面积极改善国有林场的人力资源开发现状。

【关键词】 国有林场 人力资源开发 红花尔基

随着市场经济理论和实践的不断发展,人力资源日益成为组织创造超常效益和增值的基本源泉。目前我国在全面建设小康社会的进程中提出建设生态文明的概念,这表明我国已将生态文明建设提到战略高度。国有林场是我国林业产业的重要组成部分,是中国重要的绿色生态屏障,国有林场在生态文明建设中的重要地位为国有林场人力资源的开发提供了良好的平台。

国有林场人力资源开发是一个基于政府、林业、个人或家庭相关的开发主体,以有效的政策和制度安排为基础,以正规教育、职业培训和健康状况方面的探索、培育、发展和利用为主要内容,为达到国有林场人力资源总量控制、质量改善、结构优化、合理分配和利用的一系列有计划的活动和过程。

一、从我国国有林场看红花尔基

我国国有林场主要分布在东北地区,西北、西南和东南地区是生态环境建设比较脆弱的区域。我国国有林场涵盖区域主要是我国林业六大工程的基本区域。因此,国有林场是我国林业六大工程尤其是天然林保护工程的主战场。据统计,我国国有林场5 330 000公顷操作区,森林面积和蓄积量约占全国相应指标的1/5(中国林场协会,2005)。因此,国有林场是我国林业建设的重要力量,是中国生态环境建设的一道重要绿色屏障,是生态文明在中国建设的重要载体。

红花尔基林业局地处大兴安岭林区与呼伦贝尔草原过渡带,是全国唯一、亚洲最大的珍稀沙地樟子松林,被誉为“樟子松的故乡”。全局施业总面积为 59.8 万公顷,有林地面积为 19.5 万公顷,活立木总蓄积为 25 072 万立方米,森林覆盖率为 32.67%。同时,红花尔基林业局 1999 年被列为国家天然林重点保护区,下辖 6 个林场,现有职工 1 115 人,林业局总人口 3 724 人。

二、我国国有林场人力资源现状

(一) 我国国有林场人力资源数量巨大

在新中国成立后的几十年中,林业已逐渐成为我国重要的经济支柱。国有林场自然有意无意地承担着很多社会功能,为国有林场职工创造效益和生活便利,也吸引了更多的其他人迁入林区。

经过几十年的发展,国有林场不仅组织机构臃肿,人员超值,而且存在一个大量的以森林资源为主要生产、生活资料的人群。虽然近几年国有林场通过关闭其他业务、精简组织机构等措施,员工人数已显著降低,但相对于国有林场和国有承载力的国有森林资源,国有林场职工的数量是富余的,具体表现为国有林场的工人工资比同岗位的其他行业人员的工资相对较低。

(二) 我国国有林场人力资源素质整体偏低

国有林场工作人员中大学及以上学历 8 901 人,占人员总数的 2%;大专学历 29 246 人,占人员总数的 8%;中专及以下学历 330 339 人,占人员总数的 90%(毕节礼, 2005)。大部分位于偏远山区的国有林场工人接受教育程度低,国有林场工作人员学历低一直是制约国有林场持续发展的重要因素。

国有林场改革后,不再承担一系列的社会职能,包括医疗卫生,同时,中央和地方财政性资金不能立即补充医疗卫生机构的需求,国有林区缺乏足够的资金,导致提供当地人民正常生活所需的基本医疗卫生条件难以得到落实。此外,国有林场工人和国有林区其他人员的收入呈减少趋势,加之由于我国没有规范的医药市场,导致医药价格上涨,国有林区的人员难以承受医疗支出。

(三) 我国国有林场人力资源结构不合理

1. 专业技术人员比重小

国有林场技术人员从事了很多行政事务,占据了技术人员正常工作的时间,技术人员不能最大限度地发挥作用。因此,国有林场技术人员的数量和比例不能满足我国林业发展战略的需要。

2. 人力资源分布不均衡

根据经营目标,国有林场可分为用材林、防护林、经济林、实验林和风景林农场等,承担着国有林场的经济功能。这些国有林场都有自身的财力,对人力资源是有吸引力

和激励作用的,因此优于其他国有林场。

按照行政隶属关系,国有林场可分为省级国有林场、地级国有林场和县级国有林场。目前,我国的国有林场管理运用企业化的管理机制,各部门的上级行政级别有更多的财政和行政权力。所以,相对来讲,县属国有林场拥有数量最多的人力资源。

三、红花尔基林场人力资源开发存在的问题

(一)人力资源开发资金投入不足

长期以来,我国的经济发展模式是基于将有限的资金优先使用于行业高效率的区域。国有林场作为一个弱质产业优势区域,已成为政府财政投资的盲区。近年来,随着我国财政收入的增加,生态环境建设和国有林场的三农问题重视度的提高,国家财政对发展战略调整的支出比重显著增加,但比例仍然非常低,且国家财政在国有林场方面的支出主要是用于以国有林场为主要载体的林业工程的配套资金和国有林场的人员经费,真正用于国有林场人力资源开发的资金很少。国有林场人力资源开发资金投入的不足,使国有林场人力资源开发在经费上常常是捉襟见肘,国有林场的人力资源很难得到合理的配置以及有效的提高。此外,根据目前的信用体系和国有林场实情,国有林场从金融机构得到信贷资金的成功率不高。即使能够得到,也是一些规模小、持续时间短或高息贷款。这样的金融体系已经阻碍了国有林场人力资源的开发和利用,已经成为国有林场良好管理的一大障碍。

红花尔基林业局具有林业行政执法职能,承担着公益事业,做着事业单位的工作却无事业单位的定性,不享受事业单位的政策待遇,国家只拨付天保工程管护经费,无其他经济来源。

这对林场自身的保护造成了很大的障碍,同时也对林场人力资源的培训开发造成影响。

(二)人力资源开发方式单一

在我国偏远山区存在着大量的国有林场,在这里,义务教育的普及程度比全国平均水平低,中考录取率和高考录取率比全国平均水平低得多。因此,国有林场人力资源获得国家正规教育的机会就相对较少,使国有林场人力资源的基础比全国平均水平要低,这是国有林场健康、持续发展的一大弱点。

林业产业是一个特殊的行业,我国的国有林场地处偏远山区,社会经济条件和生活环境相对较差,国有林场产业和地域的特点决定了国有林场人力资源的高流动率和较低的新进率。据林业部门对4所直属高等林业院校2080名学生的调查,毕业后愿意就业于林业系统的有775人,占调查总数的36%,希望就业于林业系统外的1220人,占调查总数的59%;毕业后希望就业于沿海地区的1098人,占调查总数的53%;希望就业于内地的770人,占调查总数的37%;希望就业于边远林区的265人,

仅占调查总数的10%。北京林业大学对该校林业经济管理专业学生就业情况调查的结果显示,23.48%的毕业生最想进入的是事业单位和政府机关;另外,毕业生也比较青睐商贸业和金融保险证券,只有10%的毕业生期望进入林业行业(邵瑞,2008)。

(三)人力资源开发体系不完善

国有林区有大量的林农没有具体的统计数字,目前我国国有林场还没有把一个地方的农民纳入人力资源开发体系,这是不科学、不合理的。区域林业生产方式和生活方式对国有森林资源的依赖性非常强,而且生产经营方式和生活方式在没有外力作用下是很难改变的。这是将区域内的林农纳入国有林场人力资源开发体系的依据。因此,从国有林场人力资源开发的最终目的上看,必须把区域内林农纳入国有林场林业人力资源的开发体系,健全和完善区域林场现有的生产营销和运行方式;从我国国有林场的现行做法来看,也必须把区域内林农纳入国有林场林业人力资源的开发体系。

(四)教育总体供给能力不足

1. 义务教育的发展基础仍相当薄弱

国有林场小学学龄儿童的净入学率低于全国平均水平,很多适龄儿童和学生不能完成义务教育,辍学率和流失问题不能彻底解决,不仅影响义务教育的普及,使素质低的人口不断积累,甚至成为新文盲不断涌现的地区。

2. 高中阶段教育发展滞后

我国高中阶段教育的毛入学率仅为41.3%,国有林区毛入学率较低,高中时期的教育量不足,已成为制约国有林场劳动人口的文化程度提高和教育发展的瓶颈(李明生,2002)。

3. 高等教育人才培养规模过小

虽然高校扩招在我国已实行多年,我国同时拥有高等教育学历的人数和比例都有较为明显的提高,但受过高等教育的人首先会选择在城市或者东部沿海等发展空间相对较大、有利于体现自身价值的地方就业。这种原因使大部分地处我国边远、贫困山区的国有林场的经济发展水平和社会环境不能吸引更多受过高等教育的人选择就业和职业发展。

4. 应试教育现象十分严重

我国目前的学校教育中存在教育课程设置、教学内容和教学方法与实践结合不够、过于热衷书本知识、强调应试教育的问题,重视普通教育或正式教育,对综合能力和职业技能的重视程度相对较低,职业技术教育和成人教育比较薄弱;职前教育和入职后教育是不完善的;缺乏教育资源等。农村和国有林场的教学设施严重落后,师资队伍力量也很薄弱,缺乏以现代信息技术为基础的教学仪器和设备。

(五)人力资源培训体系不健全

精简机构是我国国有林场改革的一项重要内容。在国有林场的改革过程中,首先

要精简教育培训机构,部分国有林场不仅没有教育培训机构,甚至没有专人对教育培训工作负责。除了管理体系、激励机制、配套政策和培训经费缺乏外,培训机构不健全,没有专门管理国有林场培训工作的部门,这些都是林农培训开展不力的重要原因之一。据国家林业局统计,我国共有林业教育培训管理人员 10 891 人,虽然他们是一个十分有价值的力量,但与 2 000 多万全国林业工人队伍相比,平均到每个管理人员,要负责 1 836 人的培训,这远不能满足林业培训工作的需要。据统计,我国林业集团、林业职业学校和当地林业培训机构中林业教育培训专任教师仅有 2 289 人,平均每人负责 8 737 名林业人员的培训,根本无法适应林业教育培训工作的广泛和深入开展。

四、我国国有林场人力资源开发存在问题的成因分析

(一) 人力资源开发的意识不强

1. 对人力资源本质属性认识不足

人力资源是现代社会中最重要的生产因素,而政府和相关部门很长一段时间对此都认识不足,特别表现为离开生产要素属性、生产要素开发、生产要素培育所必需的市场机制建设。

2. 对人力资源开发的重要性存在认识偏差

据统计,2007 年我国人均国内生产总值为 2 460 美元,在世界排名中位列 104。这种现实常常使我国的投资重点放在高附加值的领域,而不是公共领域。所以,国家选择了将资金投入于使用效率高的城市中心和东部沿海地区,对于中西部和农村地区投资较少。经济基础薄弱,使我国不可能将大量的资金投入教育、医疗等公共领域,致使我国与发达国家的人力资源基础设施建设存在很大差距。经济发展的不平衡使中西部和农村地区没有足够的资金投入人力资源开发的领域,绝大部分分布在农村地区的国有林场也面临着这个问题。

(二) 与国有林场人力资源开发相关的制度不完善

国有林场的机构属于企业化经营的事业单位,基本上是实行平均分配的薪资机制。虽然有部分国有林场采用岗位工资加效益工资的薪酬体系,激励了经营业绩,但与森林资源生产长周期的特点相比属于短期激励(郑小贤,2006),国有林场的一部分管理人员为了自己的利益而放弃长远利益、生态效益和社会效益。从这些问题可以看出,国有林场的激励制度存在很多问题,容易产生管理者不作为的现象,缺乏人力资源发展的推动力。

红花尔基林场在建设激励制度方面采用全新的绩效考核制度。考核实行百分制,引入奖罚机制,根据各单位生产经营能力和自身工作职能,对经济、人事、财务、审计、安全、党建、林政、天保工程、森林资源、森林防火、营林生产、产业发展和综合治理等工作进行考核,进一步提升绩效管理的制度化、规范化和科学化水平,为全局各项事业的

稳步发展起到了积极的推动作用。

五、我国国有林场人力资源开发对策

(一) 正确引导和牢固树立人力资源开发意识

1. 树立正确的人力资源开发观

在改革开放、市场经济的冲击下,人们逐渐从传统的思想中解放出来,进入商品经济的浪潮中,但对人力资本投资的认识明显不足。新时期国有林场人力资源的开发,首先需要一个社会的思想解放和理念革命。以人为本科学发展观的核心理念,呼吁各级政府要树立发展意识,改变重物投入、轻人力资源开发的传统认知,正确认识国有林场人力资源发展的重要性,增强国有林场人力资源开发的紧迫意识、责任感和主动性意识,树立将人力资源开发作为第一资源的思想理念,将人的全面发展和农村人力资源发展摆在首位。

2. 加强人力资源开发方面的宣传教育

国有林场人力资源开发是国家性质的工作,利国利民,不仅需要政府的政策支持和财政资金的支持,也需要更多的国有林场人员提高对这个问题重要性的认识 and 关注。

红花尔基林业局通过广播、电视节目和网络等多种形式进行宣传,目的在于加强人力资本投资理念的宣传,帮助人们认识到这是一种投资于教育和培训的经济行为,并通过参与人力资源的发展能够获得更多的工作机会以及更高的劳动回报。这一系列的宣传事宜主要落在国有林场主管干部和国有林场区域内基层组织干部身上。

(二) 完善相关制度,优化人力资源配置

1. 完善劳动力流动转移制度

当前国有林场还存在着很多富余劳动力,必须尽快将这些劳动力转移到国有林场区以外,否则将对国有林场和国有森林资源造成很大的压力。户籍制度改革,出台对外出务工人员的社会保障政策,提高了外出务工人员就业的比重,降低了外出工人在就业过程中的不稳定性;加强国有林场劳动人员就业管理和现代化信息服务,要改变原来的无组织、无顺序的迁移方式,引导和管理国有林场外出务工人员,废除一切歧视性政策,切实保护劳动者的合法权益和维护正常的劳动规则(蔡, R, 2003)。

2. 理顺国有林场的管理制度

国有林场被委托为国家管理国有森林资源的指定管理机构,所以,国有林场应当接受国有森林资源管理机构的协调和管理。而在国有林场的生产和实践中,国有林场也是由当地林业部门管理。这样双重的管理机制,很容易产生多方委托的现象,从而导致国有林场管理的激励制度变得形同虚设。因此,必须理顺国有林场管理体制,加强国有林场的监督和管理,建立科学有效的激励机制,在组织层面为国有林场人力资

源的开发提供动力和竞争力。

红花尔基林场在内部治理问题上一是推进以局机关为重点的管理机构改革,科学设置机构,合理配备人员,实现精干、高效、协调的改革目标;二是强化增收节支的最大化效益;三是加强制度建设,实现岗位规范管理,提高管理水平。

(三) 引导广大林农参与林场管理

国有林场的广大林农对森林资源有着大量的需求,但是国有林场为实现国有林业可持续发展必须重视森林资源,最大限度地保护森林资源,这成为当前我国国有林场管理中最重要的一对矛盾。林农与国有林场在利益和需求上的对立关系,使国有林场经营成本增加的同时,也使林农的生活和生产成本持续增加。社区参与的理论可以成功地解决这一矛盾,社区参与理论使二者矛盾内化,将林农的利益和国有林场健康发展相结合,使两者的利益有机统一,让社区参与形式在林业发展过程中得到更多的宝贵经验和知识积累。

红花尔基林场在管理上采用了分级管理的模式,完善了森林管护体系。使用GPS、相机、笔记本等技术设备,进一步提高了森林管护工作的科学管理能力,使天保工程管理工作更加正规化、标准化、科学化。同时,加强森林资源保护与管理,强化林地林权管理,加大森林病虫害监测预报防治工作,及时控制森林病虫害的发生和蔓延。另外,大力发展森林生态旅游,建设樟子松森林和草原湿地的主体景观,初步形成了一个集体闲度假、科普探险、野营娱乐于一体的大型生态旅游森林公园。这样的管理改革真正将保护与开发相结合,使林场获得效益最大化的同时也保证了广大林农的利益。

(四) 落实国有林场人力资源规划

国有林场为了适应组织的环境变化和技术的不断更新,确保实现国有林场的发展目标,就必须加强人力资源规划,必须科学地对国有林场未来的人力资源供需作出有效的预测,以此确保在需要时能及时获得各种所需的人才,确保实现组织的战略目标。然而,很长一段时间以来,我国国有林场一直实行源自计划经济时代的人事管理制度,已经无法满足现有条件下国有林场的发展战略,因此,发展国有林场的当务之急是实施国有林场的人力资源规划工作。人力资源规划在国有林场中要顺利开展应包括宏观和微观两个层面:宏观层面强调在总体上把握国有林场人力资源的供给和需求的平衡;微观层面的实施强调落实,要求各林场结合自身的生产实践和人力资源供需状态科学预测,最终使之达到平衡状态。

(五) 积极提高国有林场工作人员的收入

1. 积极开辟国有林场新的利润增长点

必须使国有林场得到全面发展,全面开发国有林场潜在资源,积极探索国有林场新的生产力以及生产关系,开辟新的经济增长点,以提供国家资助国有林场人力资源

开发的潜在资源。我国南方地区集体林权制度改革所释放出来的是巨大的经济效益和创造力,证实了南方集体林区制度创新取得了巨大成功,成为国有林场改革的新方向。此外,一些国有林场积极开发森林旅游资源,寻找新的利润增长点也是一个很好的尝试。

红花尔基林业局于1999年筹建了红花尔基樟子松森林公园,2006年被国家旅游局批准为3A级旅游景区。经过近10年的开发建设,旅游设备和服务质量逐步完善和提高,目前已经具有2000人同时就餐和200人住宿的接待能力,年接待游客6万多人次,成为北方的热点旅游景区。

2. 加大针对国有林场的政策支持力度

政府要加大对国有林场的财政投资力度,逐年增加财政支出。与此同时,尽快将国有林场基础设施建设、国有林场义务教育、国有林场科技和救助费用纳入政府投资范畴,改变国有林场地位落后的现状,为国有林场人力资源开发提供优良的基础和更多的资金支持。

2005~2007年,红花尔基林业局逐渐补齐了2004年前陈欠的职工养老保险金和“两险”费用,偿还了2004年前拖欠的职工工资和抚恤金,提高了社保水平和补助金,同时还增加了各项建设工程的资金支持和投放。这些财政方面的支持推动着林场的不断开发和建设。

六、展望未来

对我国国有林场目前存在的问题,应该有计划地妥善解决,正确使用和发展我国的林场资源,使其为我国的社会经济发展做出贡献。

参考文献

- [1] 毕结礼. 高技能人才开发探索与实践[M]. 北京:企业管理出版社,2005.
- [2] 陈远敦,陈金明. 人力资源开发与管理[M]. 中国统计出版社,1995.
- [3] 大卫·李嘉图. 政治经济学及赋税原理[M]. 北京:商务印书馆,1972.
- [4] 窦鹏辉. 中国农村青年人力资源开发研究[M]. 北京:中国农业出版社,2005.
- [5] 鄂万友. 人力资源开发战略研究[M]. 北京:经济日报出版社,1989.
- [6] 廖泉文. 人力资源开发与管理研究[M]. 上海:同济大学出版社,1998.